

AS OUVIDORIAS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO REGULATÓRIO: DISCUSSÃO E ESTUDO DE CASO

Rafaela Paiva Brandão Lino¹
Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto²

RESUMO

Neste trabalho se analisa o papel das ouvidorias das agências reguladoras brasileiras como instrumentos de apoio ao processo decisório e às atividades de regulação e fiscalização, com o estudo de um caso prático da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Inicialmente, apresentam-se as características fundamentais das agências reguladoras no Brasil, com destaque para a harmonização dos interesses específicos de diversos usuários, empresas reguladas e governo. Discorre-se sobre o papel da Ouvidoria como mecanismo de participação social e canal permanente de relacionamento das agências com a sociedade. Argumenta-se que a importância das ouvidorias das agências reguladoras extrapola sua finalidade essencial de atendimento e resposta aos cidadãos, pois as manifestações registradas devem servir como subsídios para o planejamento da atividade finalística de cada agência. Por fim, apresenta-se, como estudo de caso, uma análise das reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, nos anos de 2010 e 2011, identificando os motivos mais recorrentes de insatisfação dos usuários.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Regulação. Participação social. Ouvidoria. Transporte rodoviário interestadual de passageiros.

ABSTRACT

This paper examines the role of ombudsmen of Brazilian regulatory agencies as an instrument of policy making, as well as of regulatory and supervisory activities. Initially, we present the key features of the regulatory agencies in Brazil, emphasizing on their role as mediators among conflicting interests from users, regulated companies and the government. As such, we elaborate on the role of the ombudsman as a mechanism for social participation. We argue that the ombudsman extrapolates its essential task as a response provider to the society and, in the case of regulatory agencies, it serves as support for planning the main activity of each agency. Finally, we present a case study, an analysis of complaints sent to the Brazilian National Agency for Land Transportation (ANTT), identifying the most frequent reasons for dissatisfaction of users.

Keywords: Regulatory agencies. Social participation. Ombudsman. Interstate road passenger transportation system.

1. Introdução

A criação das primeiras agências reguladoras no Brasil, nos anos 1990, está inserida no contexto histórico de transformação do Estado brasileiro, marcado pela evolução da gestão pública burocrática para a administração gerencial. Nesse contexto, tais entidades compõem a administração pública indireta e possuem características importantes, tais como a auto-

1. Bacharel em Administração de Empresas pela UnB e Especialista em Planejamento, Gestão e Controle de Transportes Terrestres pelo CEFTRU/UnB. Analista Administrativo na Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

2. Ph.D. em Economia pela University of Illinois at Urbana-Champaign. Professor de Economia e Finanças no Departamento de Ciências Contábeis e pesquisador do Centro de Estudos em Regulação de Mercados (CERME). Universidade de Brasília (UnB). E-mail de contato: pbritto@unb.br

nomia administrativa e financeira e estabilidade de seus dirigentes, para assegurar independência decisória.

As agências reguladoras têm a atribuição de regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos delegados a terceiros, utilizando instrumentos de regulação econômica e não econômica na busca pela harmonização dos interesses de usuários, de empresas reguladas e do próprio governo. No desempenho de suas funções, as agências não defendem os interesses de um grupo particular, mas buscam o equilíbrio em suas decisões, inclusive para minimizar eventuais impactos que a prestação do serviço possa causar em toda a coletividade.

Não obstante, observa-se que essas entidades emanam muitas decisões que invariavelmente defendem os usuários, em geral a parte hipossuficiente da relação estabelecida com as empresas prestadoras dos serviços e, mesmo, com o governo. Uma das maneiras de minimizar o desequilíbrio de forças entre os agentes é a criação de mecanismos de participação social no processo decisório. Entre esses instrumentos, destacam-se as audiências e consultas públicas e as ouvidorias.

As ouvidorias das agências reguladoras são instrumentos de participação da sociedade na medida em que as manifestações por elas recebidas são utilizadas como fontes de informação para apoio à regulação e fiscalização dos serviços. Trata-se, portanto, da unidade organizacional que cria sinergia entre as demandas dos usuários e a atuação finalística do ente regulador.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo discorrer sobre o papel das ouvidorias das agências reguladoras, trazendo à luz o caso da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com a análise das reclamações relativas ao serviço de transporte rodoviário interestadual de passageiros no Brasil.

Para atingir esses objetivos, o artigo está assim estruturado: a seção 2 traz um breve histórico das agências reguladoras federais no Brasil; a seção 3 apresenta uma discussão sobre as formas de participação social no processo regulatório, com especial destaque ao papel das ouvidorias; a seção 4 apresenta a ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres, suas atribuições e sua organização, além da análise de reclamações registradas nos anos de 2010 e 2011; a seção 5 conclui o artigo.

2. As Agências Reguladoras Federais no Brasil: Histórico e Características Fundamentais

Nos anos de 1996 e 1997 foram estabelecidas no Brasil as chamadas agências, autarquias autônomas vinculadas a serviços públicos ou atividades econômicas até então explorados diretamente apenas pelo Estado brasileiro como provedor de serviços. Buscou-se, assim, atrair

capitais nacionais e estrangeiros e viabilizar a expansão da infraestrutura e da oferta de serviços públicos. São os casos da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Conforme lembra Aragão (2005), as agências reguladoras surgiram circunscritas ao âmbito dos serviços e monopólios públicos delegados à iniciativa privada. Em um segundo momento, a partir de 1999, as agências passaram a ter como objetivo regular outras atividades econômicas privadas consideradas pelo legislador de especial sensibilidade para a sociedade. Com efeito, foram instituídas agências cuja função é a de resguardar o interesse dos cidadãos em relação a serviços e relações de consumo que já eram executados pela iniciativa privada, tais como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

Já a partir de 2001 foram criadas várias outras agências reguladoras com conformações diversas, quais sejam: a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a Agência Nacional de Cinema (ANCINE) e, finalmente, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A instituição das agências reguladoras no Brasil foi um reflexo de processos de privatização de serviços públicos e de descentralização administrativa. Elas foram criadas como entidades estatais de regulação e fiscalização setoriais, dotadas de autonomia frente ao Estado e aos particulares, zelando pela consecução dos objetivos de desenvolvimento, pela estabilidade jurídica e econômica dos contratos de prestação de serviço firmados e pelo atendimento adequado dos usuários de serviços públicos.

As agências reguladoras foram criadas para realizar atribuições tradicionais da Administração Direta, na qualidade de Poder Concedente, de planejamento, regulamentação e fiscalização das empresas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de serviços públicos (MORAES, 2002, p. 25; BARROSO, 2002, p. 119).

Assim, a instituição das agências reguladoras traduz a nova atuação estatal no ordenamento econômico e na oferta de serviços públicos, considerados essenciais ou de utilidade pública. Para o exercício isonômico de suas funções, tais entidades da administração indireta têm prerrogativas estabelecidas na legislação, algumas características em sua constituição e forma de atuação.

Moreira Neto (2003) conceitua as agências reguladoras como autarquias que recebem por lei tal qualificação quando de sua criação, para atuar como órgãos autônomos, destinados a administrar setores em que são desenvolvidas atividades privadas de interesse público, tais como são os serviços públicos, exercidos por delegação.

Salgado (2003) destaca que a constituição desses entes regulatórios no Brasil está associada a cinco princípios básicos norteadores, quais sejam:

- a) autonomia e independência decisória;
- b) ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
- c) celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- d) participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas; e
- e) limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução. (SALGADO, 2003, p. 24)

Em linha com esses princípios norteadores, Lazzarini (2006, p. 63) ressalta como peculiaridades das agências reguladoras em relação a outros órgãos da administração direta a autonomia decisória, o claro limite de atuação, a transparência de procedimentos e a publicidade de atuação, a especialização técnica e a adoção de mecanismos de participação social. De todas as características mencionadas anteriormente, merece destaque a autonomia das agências reguladoras e seus limites de atuação, que são tema recorrente no meio acadêmico e na doutrina.

Por serem entidades da administração pública indireta, as agências reguladoras não se subordinam aos órgãos da administração direta (ministérios), mas sim mantêm com eles uma relação de vinculação. Isso significa que sua atuação não é arbitrária, mas sim supervisionada pelo governo para que se cumpram as políticas públicas estabelecidas (ARAGÃO, 2005, p. 130).

Dessa forma, a qualificação de “independente”, comumente atribuída às agências reguladoras, deve ser entendida em termos, pois ela não significa soberania, “mas sim uma efetiva descentralização autônoma, uma autonomia reforçada em comparação com a das demais entidades da Administração Indireta” (ARAGÃO, 2002, p. 9).

3. Agências Reguladoras e Participação Social

3.1. Mecanismos e relevância da participação social nas agências reguladoras

A participação social está relacionada à transparência dos atos públicos, pois significa a prerrogativa dos cidadãos de solicitar informações, registrar manifestações, pedir esclarecimentos ou tecer proposições.

A necessidade de participação social no processo decisório das agências reguladoras é inerente à sua própria criação, uma vez que não se pode prescindir da opinião dos agentes do mercado regulado sempre que houver decisão que afete seus interesses, direitos ou deveres.

Aguillar (1999) explica que há basicamente duas frentes de avaliação da capacidade de controle social dos serviços públicos. De um lado, o controle que efetivamente cabe a setores da sociedade diretamente sobre os serviços públicos, sejam eles desempenhados por empresas privadas ou instituições públicas. De outro lado, o poder de que desfruta a sociedade para interferir nas decisões estatais a respeito dos órgãos reguladores, na sua composição e modelagem.

De acordo com Aragão (2000, p. 4), o próprio poder normativo das agências reguladoras, permeado de “independência, especialização técnica e valorização das soluções consensuais” deve ser interpretado como uma importante fonte de comunicação entre o sistema jurídico e os sistemas sociais envolvidos e interessados (como econômico, familiar, cultural, científico, religioso, etc.). O autor defende, assim, que a manutenção e a potencialização de tais entidades depende dos “controles sociais, da responsabilidade e do espírito público dos agentes estatais e privados” (ARAGÃO, 2000, p. 19).

Dessa forma, ainda segundo Aragão (2002, p. 440), pode-se intuir que a validade da norma regulatória está, em muitos casos, condicionada à prévia submissão do tema à apreciação social por meio de consultas e audiências públicas. Não obstante a realização de tais eventos, algumas agências reguladoras promovem também câmaras temáticas e debates com os interessados, sempre com o intuito de obter elementos para a construção de novos normativos.

Na mesma linha, Paulo e Alexandrino (2009) discorrem que a participação popular no controle, na fiscalização e na atuação das principais agências reguladoras assume importância inédita no ordenamento jurídico brasileiro, pois as próprias leis de criação dessas agências estabeleceram procedimentos administrativos no que concerne à edição de atos normativos, de instrumentos convocatórios, de processos decisórios. Assim, os autores observam que não se trata de um simples aperfeiçoamento dos meios de controle popular, mas de uma mudança de paradigma.

Souto (2005) destaca as diversas formas de expressão do controle social, ou seja, a possibilidade da sociedade, em conjunto ou isoladamente, participar das ações de fiscalização. Ele cita o estímulo à formação de associações de usuários e consumidores; a participação de representantes dessas entidades nos conselhos definidores da política pública, nas comissões parlamentares e/ou das agências reguladoras e até mesmo como órgãos internos de empresas privadas prestadoras de serviços públicos ou de utilidade pública. O autor comenta, inclusive, que a consulta específica aos grupos de interesse pode representar condição de validade e/ou legitimidade da norma regulatória. Afinal, a legítima atividade regulatória resulta de uma ponderação entre os interessados, o que torna obrigatório o controle social por meio da participação.

No Brasil, a participação social é um dos princípios básicos da administração pública, tendo sido estabelecido através da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que trouxe modificações ao artigo 37 da Carta Magna, em especial, no que se refere à observância do princípio da eficiência na atuação do poder público:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 37)

As agências reguladoras brasileiras foram, portanto, concebidas à luz desses preceitos constitucionais relativos à atuação dos usuários na administração pública direta e indireta. Já em 2002, Justen Filho (2002, p. 586) havia observado ser usual todas as decisões relevantes das agências serem precedidas de um processo de consultas ou audiências públicas.

Ramalho (2009), assim como Marini (2010), destaca as várias iniciativas específicas para a ampliação do acesso a informações e ao estímulo à participação social no processo decisório das agências reguladoras. São exemplos: as consultas e audiências públicas, os conselhos consultivos, os comitês de defesa dos usuários, as câmaras técnicas, a Ouvidoria, as reuniões públicas da diretoria, a publicidade de relatórios e balanços e a acessibilidade de informações diversas no sítio eletrônico das agências.

3.2. A Ouvidoria como instrumento de participação social e apoio à regulação

Dentre as diferentes formas de participação popular previstas nas agências reguladoras merecem destaque, na opinião de Cuéllar (2001), as ouvidorias, unidades que recebem e analisam as reclamações e sugestões formuladas por agentes regulados, usuários ou consumidores, além de propor medidas para atendê-las. É de acordo com essa linha de pensamento que Salgado e Motta (2007) defendem a criação de ouvidorias em todas as entidades e o aperfeiçoamento das existentes, com o intuito de reforçar o controle social e melhorar a governança.

Em primeira análise, a Ouvidoria pode ser compreendida como o elo entre a instituição e a sociedade, uma vez que interage com os mais variados agentes: cidadãos-usuários, empresas reguladas, comunidades, órgãos de todas as esferas de governo, etc. Trata-se, assim, de uma área facilitadora, que disponibiliza e administra os canais necessários para que os interessados registrem suas demandas.

Entre os argumentos favoráveis à constituição da figura do Ouvidor, segundo Medauar (1993), podem ser citados: a atuação preventiva, o caráter mais informal de sua atuação e a facilidade de acesso direto pela sociedade. Estes três argumentos, conforme nota Aragão (2005), estão relacionados ao fato de que o Ouvidor é, em geral, o primeiro contato com a sociedade em caso de problemas, podendo antecipar aos reguladores que algo não vai bem e fazer recomendações com base nas impressões cotidianas do atendimento.

Os cidadãos-usuários devem dispor de um canal permanente para interação com a agência reguladora e esse canal hoje se traduz especialmente em ouvidorias ou centrais de atendimento. Uma das vantagens da Ouvidoria como promotora de cidadania é justamente o fato de lidar com manifestações espontâneas da sociedade. Não obstante os demais canais de participação social que convidam os interessados a opinar, a Ouvidoria, via de regra, é acionada pela iniciativa do próprio cidadão, frequentemente motivada por algum fator de insatisfação inerente ao serviço prestado.

A Ouvidoria Pública insere o cidadão comum no âmbito da administração, proporcionando-lhe a oportunidade de ter “voz ativa, na medida em que suas críticas, denúncias ou sugestões são acolhidas pela administração, contribuindo, dessarte, para a correção e o aprimoramento dos atos de governo” (LYRA, 2003, p. 24).

Outra vantagem da Ouvidoria é sua abrangência. Todos os interessados na atuação de uma agência reguladora são, de forma isolada ou conjunta, agentes potenciais para afetar as decisões regulatórias ou de fiscalização por meio das manifestações registradas. Para se obter uma adequada participação social deve-se assegurar que todos os afetados pelas atividades da agência reguladora (usuários ou não) tenham voz ativa no processo decisório da entidade.

No âmbito das agências reguladoras, a Ouvidoria deve atuar também como ferramenta de gestão. A adequada interpretação do conjunto de manifestações apresentadas ao órgão por iniciativa dos interessados e sem provocação oferece ao regulador sensibilidade sobre quais questões ou situações têm sido motivos de demandas recorrentes. Por ser detentora de importantes dados sobre as impressões e experiências dos cidadãos-usuários nos serviços regulados, a Ouvidoria pode contribuir com o processo decisório das agências:

A ouvidoria pública vem se transformando em instrumento inovador de gestão e, principalmente, em uma ferramenta de controle social e de atendimento aos usuários dos serviços públicos. Isto porque o ouvidor, gradativamente, tem acrescentado à sua função inicial do ombudsman o papel de mediador entre a organização e a sociedade, a fim de garantir a plena cidadania e contribuir para o processo de democratização entre os cidadãos, os segmentos da sociedade e, portanto, entre o social e o estatal.

Nesta trajetória, a ouvidoria pública assume importante papel: o de ampliar a inclusão social, servindo de instrumento promotor não somente da igualdade de direitos formais, mas, também, da igualdade de oportunidade e acesso, colaborando, assim, na construção da garantia da cidadania, fundamental para o processo de consolidação da democracia. (CARDOSO A., 2010, p. 12)

Lyra (2003) opina que a eficácia da ação da Ouvidoria, e, portanto, a efetividade de sua ação pública, depende, em grande medida, do processo de aprofundamento da democracia e de uma reforma de Estado orientada para a mudança nas suas relações com a sociedade. Dessa forma, fortalecer a ação da Ouvidoria pode assegurar a cidadania plena aos brasileiros, garantindo a vigência de seus direitos.

4. Estudo de Caso: A Ouvidoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres

4.1. Bases legais e normativas

A Lei nº 10.233/2001 criou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e constituiu sua esfera de atuação (art. 22):

- I – o transporte ferroviário de passageiros e cargas ao longo do Sistema Nacional de Viação;
- II – a exploração da infra-estrutura ferroviária e o arrendamento dos ativos operacionais correspondentes;
- III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- IV – o transporte rodoviário de cargas;
- V – a exploração da infra-estrutura rodoviária federal;
- VI – o transporte multimodal;

- VII – o transporte de cargas especiais e perigosas em rodovias e ferrovias.

Aragão (2002) lembra que “as leis instituidoras das agências reguladoras possuem alusões mais ou menos explícitas à sua função de proteção dos interesses dos consumidores, inclusive quando esses são usuários de serviços públicos”. No caso da ANTT, ele cita o artigo 11, III, que dispõe sobre os princípios gerais do gerenciamento dos transportes terrestres, entre os quais “proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados” (ARAGÃO, 2002, p. 292).

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, disciplina também a realização de consultas e audiências públicas “quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral”. (art. 31). Complementarmente, essa lei concede a prerrogativa aos órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, de estabelecerem “outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas” (art. 33).

A Lei nº 10.233/2001, que cria a ANTT, estabelece que “as iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências

que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública” (art. 68).

O Decreto nº 4.130/2002, entre outras questões, estabelece que:

Art. 32. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública com os objetivos de:

I - recolher subsídios para o processo decisório da ANTT;

II - propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte terrestre a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões;

III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e

IV - dar publicidade à ação regulatória da ANTT.

A Resolução ANTT nº 3.705/2011 dispõe sobre instrumentos do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT (art. 2º):

I – Tomada de Subsídio: instrumento utilizado para a construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas, que, a critério da ANTT, pode ser aberto ao público ou restrito a convidados, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito à Agência sobre matéria definida pela ANTT, em momento diverso da sessão presencial.

II – Reunião Participativa: instrumento utilizado para construção do conhecimento sobre dada matéria e para o desenvolvimento de propostas, aberto ao público ou, a critério da ANTT, restrito a convidados, que possibilita participação oral ou escrita em discussões presenciais, sobre matéria definida pela Agência.

III – Consulta Pública: instrumento utilizado para consolidar proposta final de ação regulatória, aberto ao público, e que possibilita aos interessados o encaminhamento de contribuições por escrito sobre matéria definida pela ANTT, em momento diverso da sessão presencial.

IV – Audiência Pública: instrumento utilizado para consolidar proposta final de ação regulatória, aberto ao público, que possibilita participação oral ou escrita em sessões presenciais, sobre matéria que afete restritivamente direitos de agentes econômicos e usuários.

A Resolução ANTT nº 3000/2009 dispõe sobre a estrutura organizacional da Agência. Além da Ouvidoria, já prevista na lei de criação da entidade, este normativo constitui também a Superintendência de Marcos Regulatórios, a qual compete, entre outras atribuições, “promover a integração de informações, processos e sistemas junto a outros órgãos e entidades, especialmente junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e de Defesa do Consumidor” (art. 54). A essa Superintendência está vinculada a Gerência da Defesa do Usuário e da Concorrência que “tem como atividade central aplicar metodologias e ferramentas de promoção da defesa da concorrência e do usuário dos serviços de transporte terrestre” (art. 56).

O artigo 63 da lei de criação da ANTT estabelece a constituição de um Ouvidor, que “será nomeado pelo Presidente da República, para mandato de três anos, admitida uma recondução” e ainda fixa suas atribuições, quais sejam:

I – receber pedidos de informações, esclarecimentos e reclamações afetos à respectiva Agência, e responder diretamente aos interessados;

II – produzir semestralmente, ou quando a Diretoria da Agência julgar oportuno, relatório circunstanciado de suas atividades.

4.2. Atuação da Ouvidoria da ANTT

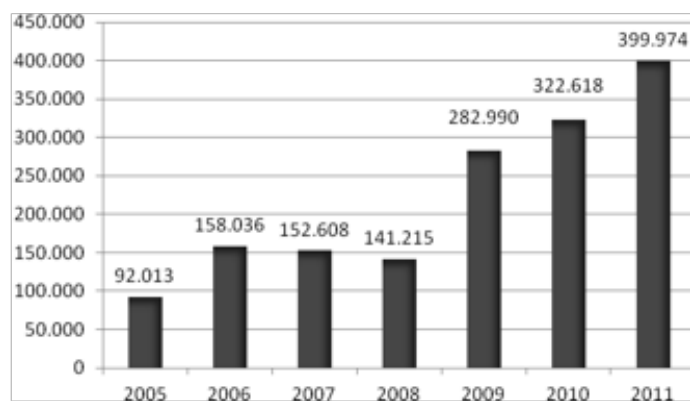
A Ouvidoria da ANTT iniciou suas atividades em julho de 2002, sob direção interina da Corregedoria. Em 2003 foi constituída como área organizacional autônoma, quando teve início o funcionamento da central de atendimento telefônico própria. Para dispensar tratamento às manifestações dos cidadãos foi desenvolvida uma base de dados para o cadastro das interações realizadas e para a extração de relatórios periódicos.

No final de 2008 foi realizada a contratação dos serviços de central de atendimento terceirizada, cujo funcionamento teve início em 2009 de forma ininterrupta (vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana). Tal contrato contemplou recursos humanos e recursos físicos, incluindo equipamentos. Por isso, pôde-se observar redução no tempo médio de espera por atendimento e acolhimento de toda a demanda reprimida, o que se refletiu em um aumento de 100% no total de registros em relação ao ano anterior.

Ainda em 2009, foi inaugurada a Sala do Cidadão, no edifício sede da ANTT, para acolher os cidadãos que procuram a Ouvidoria para receber atendimento presencial. Além disso, teve início o funcionamento do atendimento on-line (chat) pelo site da ANTT.

Em 2010, a central de atendimento passou a acolher chamadas originadas de telefones móveis e houve substituição do sistema gerencial para registro e tratamento das manifestações. A Figura 1 mostra a evolução da quantidade de manifestações registradas na Ouvidoria da ANTT desde o início de suas atividades:

Figura 1 – Número de manifestações recebidas pela Ouvidoria da ANTT, por ano.



Fonte: Elaboração com dados da Ouvidoria da ANTT (ANTT, 2011).

O aumento de 100% no volume de registros em 2009, em relação ao ano anterior, coincide justamente com o período de implantação da central de atendimento com funcionamento ininterrupto.

Os meios de contato disponibilizados pela Ouvidoria da ANTT são: telefone gratuito, que recebe mais de 90% de todas as demandas; internet, com formulário eletrônico no site; e-mail e chat; correspondência; fac-símile e atendimento presencial na Sala do Cidadão, localizada na sede da Agência, em Brasília/DF. Todas as manifestações, independentemente do meio escolhido, recebem um número de protocolo, que é informado ao cidadão para o acompanhamento da demanda. Tal registro recebe algumas classificações no sistema para possibilitar a extração de relatórios gerenciais.

Os pedidos de informação representam mais de 90% de todas as interações feitas com a Ouvidoria da ANTT. São, por exemplo, dúvidas dos usuários sobre as linhas e preços praticados pelas empresas ou questionamentos de pessoas jurídicas reguladas pela Agência acerca de normas e resoluções. Quase a totalidade desse tipo de demanda é respondida pela própria Ouvidoria, com base em respostas-padrão elaboradas em conjunto com as áreas técnicas. As solicitações não concluídas com modelos de respostas predefinidos são submetidas à apreciação das unidades organizacionais responsáveis, que elaboram as minutas das respostas a serem encaminhadas posteriormente pela Ouvidoria ao interessado.

As reclamações também são registradas e classificadas. No entanto, em vez de serem respondidas prontamente pelo atendente, são repassadas ao setor competente para análise e minuta de resposta. Tal procedimento também é adotado nos pedidos de informação que demandam análises técnicas, denúncias contra servidores e sugestões e elogios.

Os registros de queixas contra empresas reguladas são consideradas reclamações e, dessa forma, se assegura que as unidades organizacionais responsáveis pela fiscalização tomem conhecimento de toda e qualquer insatisfação dos usuários, o que contribui para o planejamento estratégico, tático e operacional das ações de fiscalização. As queixas registradas são, portanto, insumos para a atividade da Agência, pois oferecem aos setores responsáveis pela fiscalização maior sensibilidade acerca dos problemas que estão ocorrendo. A Ouvidoria da ANTT não realiza intermediação de interesses diretamente entre usuários e empresas reguladas.

4.3. Descrição dos dados

Este trabalho analisa especificamente as reclamações relacionadas ao transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros registradas na Ouvidoria da ANTT. Para tal, foram utilizados os seguintes dados:

- **Quanto ao tipo de manifestação:** foram considerados apenas os registros de reclamação, desconsiderando-se os demais tipos de demandas (pedidos de informação, sugestões, elogios, etc.).
- **Quanto à abrangência temporal:** foram extraídos dados relativos ao período de 01/01/2010 a 31/10/2011, sendo essa a última informação disponível quando da coleta de dados.
- **Quanto ao tipo de transporte:** foram extraídos os dados relativos ao transporte rodoviário interestadual de passageiros, desconsiderando-se outros assuntos sob a competência da ANTT (por exemplo, transporte rodoviário de cargas e transporte ferroviário de passageiros).
- **Quanto à ligação entre duas cidades:** identificadas as cidades e/ou estados de origem declarados pelo usuário, foram feitos agrupamentos das reclamações por região brasileira.
- **Quanto aos motivos de insatisfação:** foram analisados todos os tipos de reclamação que levaram o cidadão a entrar em contato com a ANTT (por exemplo, falta de higiene, manutenção, pontualidade, etc.). Não se pretendeu, nesta análise, avaliar a conduta ou desempenho de empresa regulada, portanto, não foi analisado o quantitativo de reclamações ou motivos de queixas por empresa.
- **Quanto à natureza da reclamação:** no período analisado, a Ouvidoria da ANTT utilizou dois sistemas gerenciais paralelamente ao sistema de gestão de informações, com 127 nomenclaturas distintas para o campo fechado “motivo da reclamação”. A fim de consolidar os registros dos dois sistemas, após a extração e tabulação dos registros, procedeu-se ao agrupamento dos motivos de reclamação de mesma natureza. O agrupamento dos motivos similares resultou em 17 tipos de reclamações, conforme ilustra o Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação de motivos de reclamação por tipo

TIPO DE RECLAMAÇÃO	MOTIVO DA RECLAMAÇÃO (como registrado nos sistemas)
Conduta da ANTT	Andamento de processo/protocolo
	Autorização de viagem
	Cadastro de motorista (SISMOT)
	Certificado de Registro de Fretamento – CRF
	Consulta de protocolo
	Dados para contato
	Demora para emissão/renovação de CRF
	Falta de fiscalização nas linhas de passageiros
	Funcionário da ANTT
	Infração/defesa prévia/recurso
	Licitação (LD)
	Licitações e contratos

Condução da ANTT	Prazo para análise de documentação - CRF (fretamento)
Desconforto da viagem	Restrições no sistema de autorização de viagens
	Acessibilidade para portadores de necessidades especiais
	Ar condicionado (LD)
	Ar condicionado com defeito
	Conforto
	Superlotação
	Descumprimento de normas pela empresa (geral)
Descumprimento de Legislação	
Empresas de transporte rodoviário de passageiros	
Entorno (semi-urbano)	
Fretado	
Longa distância	
Transporte Rodoviário de Passageiros	
Transporte rodoviário de passageiros (FISCALIZAÇÃO)	
Descumprimento itinerário/linha	Alterar, sem comunicação à ANTT, o esquema operacional da linha
	Suprimir viagem a que esteja obrigado, sem comunicação a ANTT
	Recusar embarque ou desembarque de passageiro, nos pontos aprovados, sem motivo
	Descumprimento itinerário/linha
	Itinerário/linha/frequência/horário
	Itinerário/linha/frequência/horário (FIS)
	Itinerário/linha/frequência/horário (LD)
Itinerário/linha/frequência/horário (SU)	
Desrespeito a descontos ou gratuidades legais	Não disponibilizar os assentos previstos para transporte gratuito de idoso
	Não conceder o desconto mínimo do valor da passagem ao idoso
	Benefício do deficiente/Passes livre (LD)
	Benefício do idoso (LD)
	Descumprimento do Estatuto do Idoso
	Descumprimento Est. Idoso (amparado por liminar)
	Não conceder o benefício do deficiente portador do Passe Livre
Recusa de Passe Livre	

Falta de higiene/limpeza do ônibus	Viajar com ônibus sujo
	Sanitário sem condições de utilização
	Interior do ônibus em condições inadequadas de higiene
	Higiene
Falta de segurança e/ou integridade na viagem	Defeito em equipamento obrigatório
	Pneu com sulco inferior ao permitido
	Defeito em cinto de segurança
	Transportar animal sem o devido acondicionamento
	Ausência do cinto de segurança do passageiro
	Transportar produto perigoso ou que comprometa a segurança
	Dirigir o veículo pondo em risco a segurança dos passageiros
	Assalto/furto (F)
	Cinto de segurança (LD)
	Comprometimento de segurança
	Identificação do passageiro (LD)
	Roubo/Assalto/Furto
	Falta de manutenção dos veículos
	Manutenção
Falta de pontualidade	Atrasar, injustificadamente, a partida do ônibus
	Demora no ponto de parada
	Falta de pontualidade
	Pontualidade
Falta de regularidade ou Indisponibilidade dos veículos	Concorrência (LD)
	Falta de concorrência nas linhas de passageiros
	Serviço das Empresas
Falta de segurança/integridade da bagagem ou encomenda	Ausência do formulário para registro de extravio de bagagem
	Não fornecer comprovante do despacho da bagagem de passageiro
	Deixar de identificar bagagem do bagageiro
	Não adotar medidas de identificação do passageiro no embarque
	Atrasar o pagamento de indenização por dano de bagagem
	Bagagem (LD)
	Dano ou extravio de bagagens
	Extravio ou danos à bagagem
Transporte de encomendas	

Insatisfação com as tarifas e/ou problemas com cobranças	Não devolver o valor pago pelo bilhete
	Executar serviço que correspondam à tarifa cobrada
	Cobrar importância não prevista ou não permitida
	Cobrança indevida
	Devolução do valor pago
	Preço da passagem nas linhas de passageiros
	Tarifa (FIS); Tarifa (LD); Tarifa (SU); Tarifas (FIS)
Insatisfação com os canais de relacionamento da empresa	Veículo inferior ao contratado
	Praticar propaganda enganosa
	Atendimento da Ouvidoria
	Guichê
	Horário de funcionamento do guichê
	Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC
	Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC (rodovias)
Insatisfação com ponto de parada/terminais	Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC (TFP)
	Serviço de Atendimento ao Consumidor - SAC (TRIP)
	Acessibilidade em terminais de passageiros
	Acesso
	Administração do terminal rodoviário
	Ponto de parada/apoio (LD)
	Ponto de parada/Ponto de apoio
Mau atendimento/Descortesia	Taxa de embarque
	Terminais rodoviários
	Falta de urbanidade do preposto
	Deixar de prestar informação adequada
	Deixar de prestar auxílio a usuário com dificuldade de locomoção no embarque/desembarque
	Não prestar assistência aos passageiros e às tripulações, em caso de acidente, assalto ou avaria
	Conduta de funcionário da empresa (F)
Conduta de funcionário da empresa (LD)	
Operação irregular ou clandestina	Conduta dos funcionários da empresa (FIS/TFP)
	Mau atendimento/Descortesia
	Transporte clandestino
	Executar serviços sem prévia autorização ou permissão
	Operação irregular ou clandestina

Problemas com bilhete de passagem	Transportar passageiro sem bilhete
	Emitir bilhete de passagem fora das especificações
	Reter a via do passageiro do bilhete
	Não revalidar o bilhete
	Vender mais de um bilhete para a mesma poltrona
	Bilhete de passagem (LD)
	Bilhete de passagem (TFP)
	Bilhete duplicado
	Problema com bilhete de passagem
	Revalidação para outro dia/horário

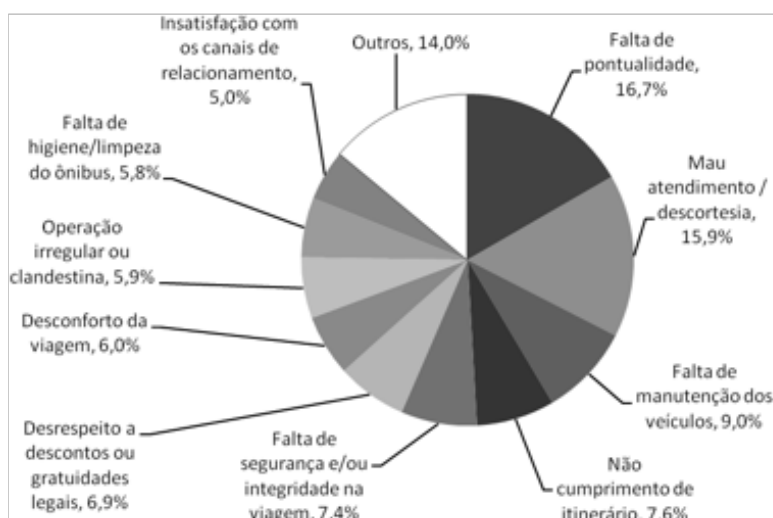
Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Ouvidoria da ANTT (www.antt.gov.br).

A partir desses dados são apresentados os principais motivos de reclamações, seu quantitativo agregado para o país, bem como características regionais.

4.4. Análise dos dados

No período analisado, foram registradas 26.509 reclamações no sistema de Ouvidoria da ANTT. A Figura 2 mostra a representatividade dos tipos de reclamação mais frequentes no período. Os três principais tipos de reclamação foram: falta de pontualidade (16,7%), mau atendimento/descortesia (15,9%) e falta de manutenção dos veículos (9,0%). É importante destacar que os três principais tipos de reclamação correspondem a aproximadamente 40% de todas as queixas, em cada ano.

Figura 2 - Principais reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, 2010 e 2011*.



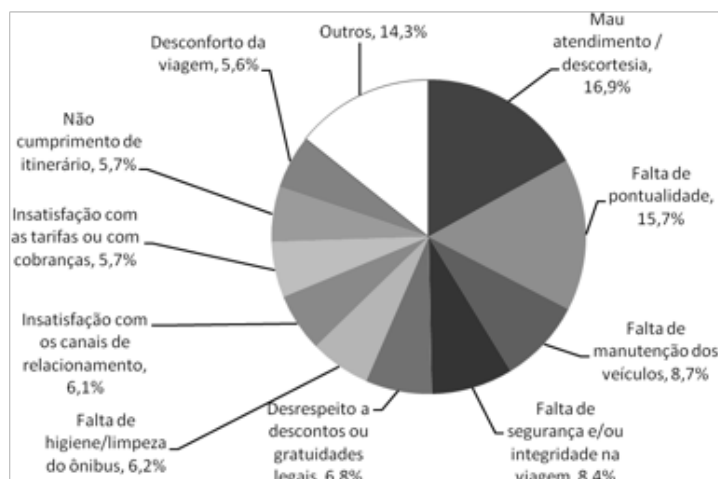
*2011 com dados acumulados de janeiro a outubro.

Fonte: Elaboração própria com dados do sistema gerencial da Ouvidoria da ANTT.

Segundo um recorte regional, foram registradas 10.462 reclamações de usuários da região

Sudeste, no período analisado. A Figura 3 mostra a representatividade dos tipos de reclamação mais frequentes, dentre os quais se destacam: mau atendimento ou descortesia (16,9%), falta de pontualidade (15,7%) e falta de manutenção dos veículos (8,7%).

Figura 3 - Principais reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, 2010 e 2011* - Região Sudeste.

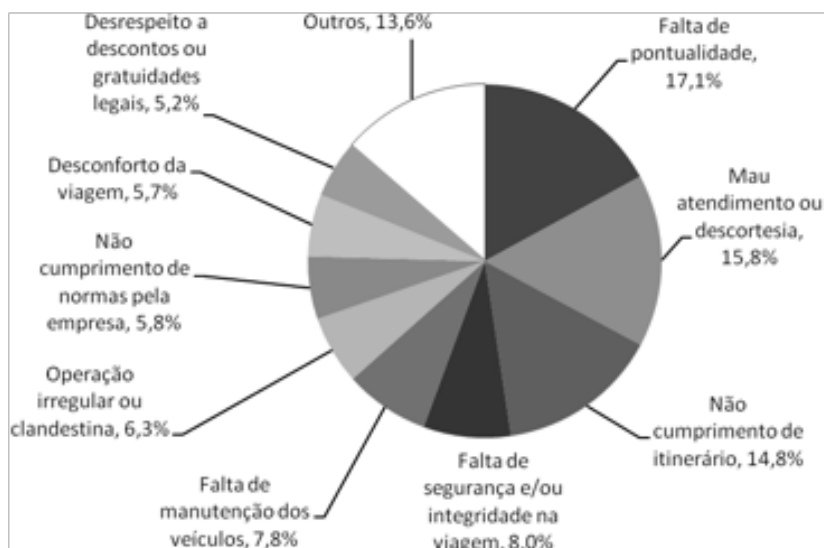


*2011 com dados acumulados de janeiro a outubro.

Fonte: Elaboração própria com dados do sistema gerencial da Ouvidoria da ANTT.

Com respeito à região Centro-Oeste, foram registradas 6.774 reclamações, sendo as mais representativas, conforme ilustrado na Figura 4, a falta de pontualidade (17,1%), mau atendimento ou descortesia (15,8%) e o não cumprimento de itinerário de linha (14,8%).

Figura 4 - Principais reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, 2010 e 2011* - Região Centro-Oeste.

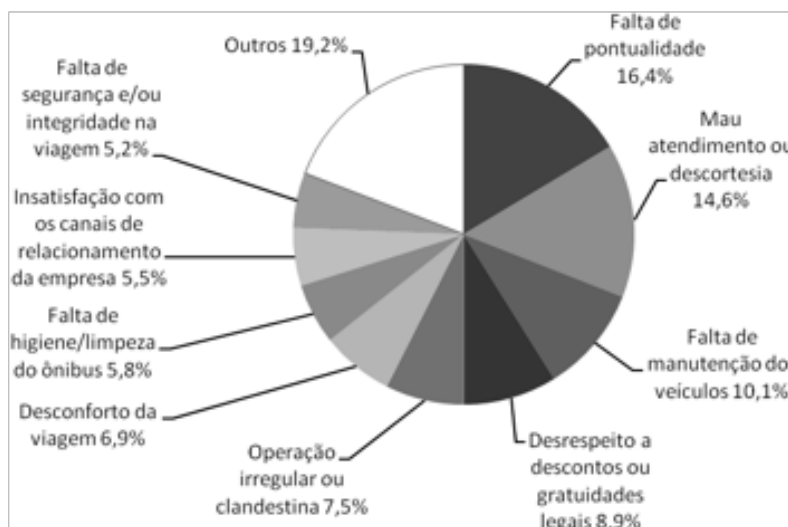


*2011 com dados acumulados de janeiro a outubro.

Fonte: Elaboração própria com dados do sistema gerencial da Ouvidoria da ANTT.

A região Nordeste registrou 4.953 reclamações, sendo as mais recorrentes, conforme mostra a Figura 5, a falta de pontualidade (16,4%), mau atendimento ou descortesia (14,6%) e a falta de manutenção dos veículos (10,1%).

Figura 5 - Principais reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, 2010 e 2011* - Região Nordeste.

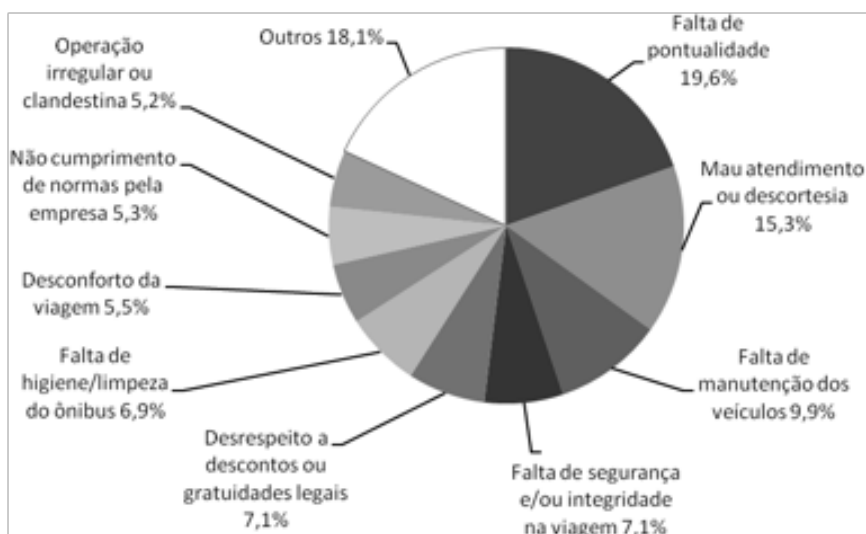


*2011 com dados acumulados de janeiro a outubro.

Fonte: Elaboração própria com dados do sistema gerencial da Ouvidoria da ANTT.

Na região Sul foram observadas 3.134 reclamações, sendo as mais frequentes, conforme a Figura 6, aquelas relacionadas à falta de pontualidade (19,6%), ao mau atendimento ou descortesia com o usuário (15,3%) e à falta de manutenção dos veículos (9,9%). Por fim, na região Norte foram registradas 1.186 reclamações, sendo as mais representativas, conforme a Figura 7, a falta de pontualidade (16,9%), a operação irregular ou clandestina (14,9%) e o mau atendimento ou descortesia (14,1%).

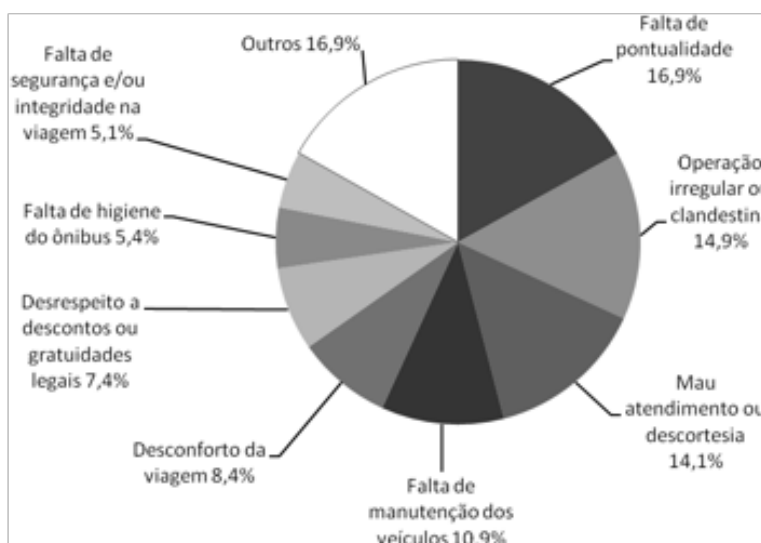
Figura 6 - Principais reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, 2010 e 2011* - Região Sul.



*2011 com dados acumulados de janeiro a outubro.

Fonte: Elaboração própria com dados do sistema gerencial da Ouvidoria da ANTT.

Figura 7 - Principais reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, 2010 e 2011* - Região Norte.



*2011 com dados acumulados de janeiro a outubro.

Fonte: Elaboração própria com dados do sistema gerencial da Ouvidoria da ANTT.

A análise das reclamações permite que sejam identificados três grupos com respeito à atribuição de responsabilidades sobre cada problema indicado pelos usuários: prioritariamente da empresa, repartida com o ente regulador e associada à estrutura de mercado e à infraestrutura. As reclamações relacionadas diretamente com as empresas e, portanto, prioritariamente de sua responsabilidade, são aquelas que dizem respeito à qualidade e aos canais de atendimento, cobrança de tarifas e descontos e gratuidades. De responsabilidade repartida com o ente regulador são itinerários, manutenção e segurança, na medida em que devem obedecer a parâmetros definidos pela regulação e ser fiscalizados pela Agência. Com efeito, uma fiscalização fraca, por exemplo, deixa de inibir operações irregulares ou a manutenção inadequada.

Por fim, há que se observar que algumas reclamações, ainda que indiquem insatisfação dos usuários, sofrem com fatores fora do controle da empresa ou do regulador. São os casos da higiene, influenciada pelo comportamento dos próprios usuários, e da pontualidade, influenciada por problemas nas vias.

Com respeito às reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT, no período analisado, verifica-se como as mais frequentes a falta de pontualidade, o mau atendimento e a manutenção precária. A falta de pontualidade é mais frequente no agregado, em quatro das cinco regiões. Esse fator, conforme argumentado acima, não necessariamente depende da empresa, mas pode decorrer de problemas de trânsito e de deficiência de infraestrutura. O mau atendimento, segunda reclamação mais frequente e a mais importante para usuários da região Sudeste,

pode ser atribuída à empresa, que deve tomar medidas, tais como treinamento de funcionários para o trato com o público.

A terceira reclamação mais frequente diz respeito à falta de manutenção dos veículos, aspecto esse de certa forma subjetivo, na medida em que a manutenção pode estar adequada de acordo com os parâmetros estabelecidos na regulação, mas parecer inadequada aos olhos do usuário. Dessa forma, cabe à agência reguladora definir adequadamente os parâmetros de manutenção, fiscalizar seu cumprimento e comunicar aos usuários, sempre que for o caso, que a manutenção é adequada.

5. Considerações Finais

A criação de ouvidorias nas agências reguladoras está inserida no contexto de fortalecimento da moderna administração pública gerencial, cujos preceitos estimulam a permanente busca pela eficiência com foco nos cidadãos. As ouvidorias foram constituídas com a finalidade precípua de atuar como elo entre a sociedade e a agência, mas sua competência não se resume ao mero atendimento e resposta às demandas. Elas têm a responsabilidade de agir como legítimas interlocutoras dos interesses e anseios da sociedade e como efetivos instrumentos de participação social no processo decisório.

As ouvidorias das agências reguladoras são um relevante instrumento de participação social, na medida em que mensuram a satisfação (ou insatisfação) declarada espontaneamente pelos usuários dos serviços regulados. Embora se saiba que nem todos os insatisfeitos se queixam e que muito poucos satisfeitos elogiam, resta claro que os registros de reclamações desenharam um panorama geral dos principais problemas, oferecendo ao regulador sensibilidade para adotar ações corretivas ou preventivas e aprimorar o seu desempenho na harmonização de interesses.

Em cumprimento a esses preceitos, a ANTT instituiu sua Ouvidoria em julho de 2002, introduzindo sistema de coleta de informações importantes para o cumprimento de suas atribuições a partir de 2009. Através da Ouvidoria da ANTT é possível identificar os principais problemas do setor e empreender ações específicas para a melhoria de seus serviços.

As análises dos dados da Ouvidoria da ANTT expõem várias oportunidades de ação que emergem das informações obtidas dos cidadãos. A análise das reclamações registradas aponta como maiores problemas do setor de transporte interestadual de passageiros a falta de pontualidade, o mau atendimento/descortesia e a falta de manutenção dos veículos. Esses três aspectos estão entre as reclamações mais frequentes em todas as cinco regiões do país. Com respeito à natureza das reclamações, verificam-se aspectos de responsabilidade precípua da empresa, tal como a qualidade do atendimento ao usuário, de responsabilidade com-

partilhada entre empresa e regulação, tal como a questão da manutenção, e muito suscetível a fatores alheios à empresa, tal como a pontualidade.

A análise permite avaliar como necessária a atividade da Ouvidoria e positiva a experiência da ANTT na identificação do sentimento dos usuários. Assim, tendo em vista a escassez de recursos (pessoas, materiais, tempo, orçamento) que permeia a atuação das entidades públicas, a observação das queixas recorrentes em determinada região possibilita a implementação de estratégias de fiscalização focadas e regionalizadas, otimizando os esforços das equipes locais e aumentando a eficiência dos resultados. Além disso, os registros de problemas recorrentes similares em todas as regiões do país criam excelentes oportunidades à ANTT para a revisão de seus marcos regulatórios.

6. Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. **Relatório de Resultados da Ouvidoria** – 2010. Brasília, DF.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. **Resolução nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009**. Aprova o Regimento Interno e a Estrutura Organizacional da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Brasília, DF, 18 fev. 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT. **Resolução nº 3.705/11, de 10 de agosto de 2011**. Dispõe sobre instrumentos do Processo de Participação e Controle Social no âmbito da ANTT. Brasília, DF, 19 ago. 2011.

AGUILLAR, F. H. **Controle Social dos Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ARAGÃO, A. S. de. O poder normativo das agências reguladoras independentes e o Estado democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 37, n. 148, p. 4-19, 2000.

ARAGÃO, A. S. de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ARAGÃO, A. S. de. Agências Reguladoras e Governança no Brasil. In: SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA R. S. da (Ed.). **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002**. Aprova o Regulamento e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agên-

cia Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, e dá outras providências. Brasília, DF, 14 fev. 2002.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 01 fev. 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF, 6 jun. 2001.

CARDOSO, A. S. **Ouvidoria Pública como Instrumento de Mudança.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Texto para discussão nº 941. Brasília: IPEA, 2010.

CUÉLLAR, L. **As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo.** São Paulo: Dialética, 2001.

JUSTEN FILHO, M. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.

LAZZARINI, M. **A Voz dos Consumidores nas Agências Reguladoras.** In: PROENÇA, J.; COSTA, P. V.; MONTAGNER, P. (Org.). *Desafios da Regulação no Brasil.* Brasília: ENAP, 2006.

LYRA, R. P. A Ouvidoria e a Democracia Participativa. In: FÓRUM NACIONAL DE OUVIDORIAS PÚBLICAS, 1.; 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: Controladoria-Geral da União, 2003. p. 24 e 42.

MARINI, C. Estudo sobre a Organização e Funcionamento das Ouvidorias das Agências. In: PROENÇA, J. D. (Org.). **PRO-REG: Contribuições para melhoria da qualidade da Regulação no Brasil.** vol. 2. Brasília: Semear Editora/Presidência da República, 2010.

MEDAUAR, O. Controle da Administração Pública. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993.

MORAES, A. de. **Agências Reguladoras.** São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo Descomplicado.** São Paulo: Método, 2009.

RAMALHO, P. I. S. Regulação e Agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil. In: RAMALHO, P. I. S. (Org.). **Regu-**

lação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009.

SALGADO, L. H. *Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um Panorama do Atual Desenho Institucional.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para discussão nº 941. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

SALGADO, L. H.; MOTTA R. S. da (Ed.). **Regulação e Concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência.** Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

SOUTO, M. J. V. **Direito Administrativo Regulatório.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.